



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

MARIANA CAMPOS FREIRE LOPES

**ATUAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* NA APROVAÇÃO DO  
PROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL**

Brasília – DF  
2019

MARIANA CAMPOS FREIRE LOPES

**ATUAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* NA APROVAÇÃO DO  
PROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Ricardo Corrêa Gomes

Brasília – DF  
2019

MARIANA CAMPOS FREIRE LOPES

**ATUAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* NA APROVAÇÃO DO  
PROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão  
do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a)  
aluno (a)

**Mariana Campos Freire Lopes**

Doutor, Ricardo Corrêa Gomes,  
Professor-Orientador

Doutor, Franco de Matos,  
Professor-Examinador 1

Brasília, 02 de julho de 2019

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer a todos aqueles que sem sua participação, direta ou indireta, este trabalho (e conquista) não teriam sido possíveis. Primeiramente, singelos agradecimentos a minha família pelo apoio incondicional. Aos colegas de curso, digo que foi um prazer tê-los tido comigo durante esta jornada. Por fim, aos amigos que torceram por mim e me deram o suporte quando necessário.

## RESUMO

Tendo em vista a trajetória da discussão do tema de economia solidária no Brasil e os avanços na implementação de políticas públicas voltadas para o fomento de empreendimentos econômicos solidários, este trabalho tem como objetivo analisar o histórico de criação e trâmite do Projeto de Lei da Câmara 137/2017 (originalmente PL 4.685/2012) que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e cria o Sistema Nacional de Economia Solidária. À luz da corrente teórica de *stakeholders*, busca-se investigar a interação entre diferentes atores-chave com o Poder Legislativo e como a dinâmica entre eles propiciou o avanço do marco legal, além disso, mostra-se fundamental compreender os próximos desafios para a consolidação da rede de economia solidária brasileira e possíveis avanços com a aprovação do projeto de lei.

Palavras-chave: Economia solidária; *Stakeholders*; Projeto de Lei da Câmara nº 137/2017

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária

EES- Empreendimentos Econômicos Solidários

CNES - Conselho Nacional de Economia Solidária

FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária

Conaes – Conferência Nacional de Economia Solidária

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

Unicopas - União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias

FBE – Fórum Brasileiro de Economia Solidária

CEA – Centro de Estudos e Assessoria

CFES - Centro de Formação em Economia Solidária

## **Sumário**

INTRODUÇÃO .....	2
REFERENCIAL TEÓRICO .....	5
ECONOMIA SOLIDÁRIA .....	5
TEORIA DE STAKEHOLDERS .....	10
MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	15
IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS STAKEHOLDERS NA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 137/2017 .....	16
TRÂMITE DO PROJETO DE LEI .....	16
STAKEHOLDERS ENVOLVIDOS .....	21
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS STAKEHOLDERS .....	25
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	36
REFERÊNCIAS .....	37
APÊNDICE .....	40
Apêndice A – Roteiro de entrevista semi-estruturada .....	40
ANEXOS .....	41
Anexo A – Texto Inicial do Projeto de Lei da Câmara nº 137/2017 .....	41

## INTRODUÇÃO

A economia solidária representa um formato diferenciado de organização de trabalho, norteada pelos princípios de autogestão, cooperação, solidariedade e gestão democrática. A partir da década de 90 começaram a surgir práticas, vivências e experiências de economia solidária, ou seja, os primeiros empreendimentos solidários, mesmo que na época, ainda não houvesse esse termo ou a consciência por parte dos empreendimentos. Porém, com o número crescente de trabalhadores se organizando dessa forma para melhorar seus meios de produção, comercialização e distribuição, grupos da sociedade iniciaram um intenso processo de mobilização para demandar primeiramente, o reconhecimento da economia solidária, e também o fomento para que ela pudesse se desenvolver no Brasil.

Nesse sentido, foi no I Fórum Social Mundial, ocorrido em janeiro de 2001, que aconteceu o primeiro grande debate sobre economia solidária, na oficina denominada como “Economia Popular Solidária e Autogestão”. Impulsionado por esse evento, criou-se logo após o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, composto por organizações de práticas autogestionárias, entidades de fomento, gestores públicos e demais instituições envolvidas com o setor. O GT foi responsável por criar a carta intitulada como “Economia Solidária como Estratégica Política de Desenvolvimento”, onde apresentava ao governo as diretrizes gerais da economia solidária e pleiteava por políticas públicas voltadas ao estímulo dos empreendimentos solidários, culminando com um de seus principais marcos, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) em 2003.

Desde então, com uma estrutura governamental própria, as políticas públicas de economia solidária começaram a se formar e consolidar. Tem sido um longo trajeto em busca de recursos públicos, organização interna e externa, e diálogo com a sociedade, para que fosse possível, a implementação dessas políticas.

Somado a isso, a mobilização social não só se manteve como se fortaleceu, foram criadas mais instituições de apoio e representação dos empreendimentos solidários, assim como esses que cresciam gradualmente. Adquiriram maturidade suficiente para se articularem e criarem uma ponte de comunicação entre Estado e empreendimentos.

Fruto desse contexto, as organizações envolvidas perceberam a necessidade de um respaldo legal, uma vez que não havia uma legislação específica que formalizasse a economia solidária e os empreendimentos solidários de acordo com seus valores, princípios e



características. O marco legal teria também um importante papel de estruturar os meios de acesso dos empreendimentos às políticas públicas e ditar como seria a atuação do Estado no fomento dos mesmos.

Um novo objetivo foi construído, a elaboração de um projeto de lei que contemplasse a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária. Garantindo dessa forma que a economia solidária deixasse de ser uma estratégia temporária de governo e se elevasse para um direito do cidadão.

Mais uma vez representações da economia solidária, organizações de fomento e gestores públicos uniram forças para emplacar o projeto de lei no Congresso Nacional. O caminho encontrado para isso foi por meio da proposição de iniciativa popular, facilitada pela existência de uma frente parlamentar de economia solidária na Câmara dos Deputados. No dia 8 de novembro de 2012 foi apresentada o Projeto de Lei nº 4.685/2012, popularmente conhecido como a lei geral da economia solidária.

Desde então, o projeto segue em tramitação, já tendo sido aprovado na primeira casa, encontra-se atualmente no Senado Federal. Entretanto, o cenário político governamental brasileiro já não é mais o mesmo de quando o projeto foi elaborado (além é claro dos desafios naturais de qualquer trâmite), portanto o presente trabalho busca responder a seguinte questão de pesquisa: Como os atores-chave estão envolvidos no processo de aprovação e acompanhamento do Projeto de Lei da Câmara nº 137 de 2017 no Congresso Nacional?

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é investigar de que forma os *stakeholders* envolvidos na aprovação do Projeto de Lei nº 4.685/2012, atualmente Projeto de Lei da Câmara nº 137/2017, estão articulados para acompanhar os desdobramentos do trâmite no Congresso Nacional.

Dentre os objetivos específicos, estão: identificar quem são os *stakeholders* que participam do processo de aprovação do PL, examinar as suas atuações e analisar sua influência na casa legislativa.

Para tanto, utilizou-se como referencial teórico a teoria de *stakeholders* para que fosse possível o mapeamento dos atores de acordo com a sua participação no trâmite. Alinhado a isso, a coleta de dados feita, tanto por meio da pesquisa documental como na realização de entrevistas

semiestruturadas, foi fundamental para acumular conhecimento a fim de se explorar o tema proposto.

Por meio do estudo de caso foi possível chegar a resultados consistentes sobre a aplicação de técnicas de identificação e análise de *stakeholders*, tornando possível, compreender o processo de articulação dos atores para a aprovação do PL.

Esta pesquisa justifica-se pelas recentes atualizações no trâmite do projeto de lei e consequentemente, de acontecimentos marcantes em prol da consolidação da política pública de economia solidária. Ademais, o tema em questão, há alguns anos, tão debatido e tema de diversos estudos e pesquisas, hoje se encontra um pouco estagnado e sem atualização dos anos mais recentes.

No próximo capítulo será apresentado o referencial teórico, posteriormente descrita a metodologia de pesquisa, seguindo para o capítulo de análise de resultados, por fim são feitas as considerações finais.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Tendo em vista o fenômeno estudado, para o devido embasamento teórico será apresentado o conceito de economia solidária e feito uma retomada dos principais marcos de sua trajetória como política pública até os dias atuais. Segue, após, a conceituação da teoria de *stakeholders* a ser utilizada para a análise dos atores-chave envolvidos no trâmite.

### ECONOMIA SOLIDÁRIA

Desde 1990, a economia solidária já faz parte do debate político brasileiro, vista como uma medida alternativa para amenizar a crise de desemprego, principalmente no que se diz a uma tentativa de geração de emprego e renda. Uma vez que até então, a resposta institucionalizada do Estado ao desemprego era baseada na vertente tradicional do estado de bem-estar nacional, por meio da garantia do tripé: seguro-desemprego, qualificação profissional e intermediação de mão de obra (SILVA e NAGEM, 2011).

Anteriormente ao resgate das principais ações dos governos voltadas ao fomento da economia solidária, a título de contextualização, se mostra necessário definir melhor o termo, para tanto, será utilizado o conteúdo disposto no projeto de lei em questão:

A economia solidária abrange as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, observados os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho e da cultura. (PL 137/2017, Art. 2º)

Dessa forma, um dos pontos estruturais de um empreendimento solidário (EE) é a sua autogestão, compartilhamento dos meios de produção, gestão democrática e o repartimento da receita líquida entre os associados. No Brasil, estes EES, por sua vez, se consolidam na forma de cooperativas, associações de produtores, grupos informais, redes de cooperação solidária, entre outras formas de organização. (SILVA e SILVA, 2015).

Analizando os resultados do Atlas Digital da Economia Solidária, plataforma online que agrupa os dados derivados do Segundo Mapeamento Nacional de Empreendimentos Solidários, finalizado em 2013 pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, o cenário brasileiro é o seguinte: no total de 19.708 EEs, sua grande maioria, 10.793, se caracteriza como

empreendimento rural, contra 6.856 urbanos, o restante atua nas áreas tanto rurais quanto urbanas.

Já em relação à sua forma de organização, a classificação prioritária é como associação, 11.823 EEs, atrás estão os empreendimentos que se identificam como grupo informal, representando um total de 6.018 EEs. A média de sócios por empreendimento solidário são 72 pessoas, sendo 40 homens e 31 mulheres. A respeito da cor ou raça predominante dos sócios, majoritariamente, os mesmos se identificam como pardos. Quando questionados sobre a capacidade de remunerar os sócios que trabalham, 7.534 EEs responderam que sim e 3.534 que não. (ATLAS digital da economia solidária: Dados do Segundo Mapeamento Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). Brasília: SENAES, 2013).

Entretanto, muito antes do primeiro ou segundo mapeamento dos empreendimentos econômicos e solidários brasileiros, aconteceram na esfera pública diversos eventos que marcaram o percurso da economia solidária como fonte de políticas públicas. O grande marco inicial foi a criação da SENAES em 2003 no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. A Secretaria foi o resultado de um grande processo de mobilização e articulação dos grupos de interesse da época, que acabou por ocasionar na criação tanto do Fórum Nacional de Economia Solidária quanto da Rede Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, ambos tiveram como origem um grupo de trabalho criado para a discussão do tema.

Segundo a publicação do MTE, Brasil sem Miséria (2014), a SENAES tinha como principais diretrizes a integração de ações de apoio e fomento à economia solidária; a integração e articulação intersetorial da economia solidária com outras políticas públicas de recorte socioeconômico; a abordagem territorial de integradora de espaços e de ação intersetorial; a abordagem econômica setorial; e o fortalecimento dos processos participativos.

Uma vez criados essas estruturas organizacionais, o movimento da economia solidária passou a contar com atores chave e a articulação entre eles se fortaleceu, permitindo que a SENAES coordenasse ações tanto locais quanto nacionais que já vinham tomando forma no território brasileiro, mas, principalmente, possibilitou o seu protagonismo em ditar as diretrizes e o funcionamento da nossa recente política de economia solidária. A criação da SENAES possibilitou a ampliação do espaço social da economia solidária no Brasil e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o apoio e fomento às formas de organização econômicas

baseadas na autogestão, no coletivismo e na solidariedade. Através do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, essas políticas possibilitaram o fortalecimento de inúmeras iniciativas econômicas solidárias, e a visibilidade de outras até então pouco conhecidas (SARDÁ, 2011).

Em 2006, foi instituído o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), institucionalizando, dessa forma, outra entidade representativa importante no movimento e que vinha para não somente agregar na interlocução, mas também para permitir participação popular e uma maior transversalidade das políticas, que se materializava, principalmente, pela Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), também criada neste ano.

A Conaes, portanto, deveria contar, durante a realização do seu evento, com a participação de 50% de representantes de empreendimentos solidários, 25% de entidades da sociedade civil e 25% de representantes governamentais, escolhidos previamente como delegados em conferências estaduais (CUNHA, 2014).

Uma questão muito debatida nas duas Conaes que já ocorreram, uma em 2006 e a outra em 2010, foi justamente a necessidade de se ter um marco regulatório adequado para garantir a economia solidária como um direito do cidadão, entendido como direito dos trabalhadores(as) às condições socialmente necessárias de produção, e como dever do Estado. Portanto, o ponto primordial é a preocupação em se transformar a economia solidária em uma política de Estado, garantindo, dessa forma, a sua manutenção com o passar dos governos. (SILVA e SILVA, 2015).

Afinal, por ainda não ser institucionalizada como uma política de Estado, a política de economia solidária está sujeita a mudanças e reestruturações com as alterações de visões estratégicas e temáticas de cada governo. Neste sentido, como abordado anteriormente, foi nos governos dos presidentes Lula e Dilma que a economia solidária teve mais espaço na agenda governamental, constituindo como uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

A primeira grande mudança foi durante a gestão de Michel Temer ao rebaixar a SENAES ao nível de subsecretaria, ainda vinculada ao MTE e sob responsabilidade do Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho. Por outro lado, manteve-se o CNES como estrutura integrante desse mesmo ministério.

Já no mandato de Jair Bolsonaro, mediante a Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844/2019, a agenda da Subsecretaria de Economia Solidária passou a ser responsabilidade do Ministério da Cidadania. Uma vez que o Ministério do Trabalho foi extinto e suas atribuições foram redistribuídas na nova estrutura federal do executivo. Nessa reorganização, os assuntos referentes às políticas de economia solidária estão sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Inclusão Social, incumbido pelo planejamento, implementação e monitoramento de planos, políticas e programas de inclusão social e produtiva para os beneficiários dos programas do Ministério da Cidadania, assim descrito na seção da estrutura organizacional no sítio eletrônico do ministério.

Com o Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019, está previsto um novo arranjo para os colegiados da administração pública federal. Neste normativo foram estabelecidas novas diretrizes para a sua regulamentação, portanto, todos os colegiados que se qualificam nas características do decreto foram extintos, ou seja, aqueles colegiados instituídos por decretos, atos normativos inferiores a decretos e atos de outros colegiados, exceto aqueles previstos no regimento interno ou estatuto de instituições federais de ensino ou criados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019.

Para a recriação de colegiados extintos, o decreto determina que as propostas devem ser enviadas para avaliação até 28 de maio, a divulgação da relação dos colegiados por órgãos e entidades que a presidem será divulgado até 30 de agosto de 2019. Isso implica que, atualmente, o Conselho Nacional de Economia Solidária está extinto, podendo ser restabelecido ou não.

É possível também analisar o trajeto da economia solidária por meio dos Planos Plurianuais (PPA). Algo um tanto surpreendente é que a economia solidária já permeia quatro ciclos de PPAs (2004 – 2007, 2008 – 2011, 2012 – 2015 e 2016 – 2019).

Especificamente sobre o atual quadriênio, a economia solidária está relacionada as diretrizes estratégicas de promoção do trabalho decente e ao fortalecimento das micro e pequenas empresas e dos microempreendedores individuais, e promoção do trabalho associado, da cooperação, da autogestão e dos empreendimentos solidários. O programa 2071 é organizado em quatro temas estruturantes: a política pública de emprego; a inclusão produtiva e geração de trabalho e renda; o direito ao emprego e ao trabalho decente; e a promoção da economia solidária. Ele é composto por 4 objetivos, sendo um para cada tema estruturante, 22 Metas e 39 Iniciativas.

Considerando o último tema estruturante, segundo o documento de apresentação da mensagem presidencial do PPA 2016 - 2019, feito pelo então Ministério do Planejamento, o objetivo relacionado especificamente a economia solidária está disposto da seguinte forma: “promover a economia solidária e suas diversas formas organizativas, por meio do fortalecimento institucional e do acesso a conhecimentos, às finanças solidárias e a instrumentos e mecanismos de estruturação da produção, comercialização e consumo” (Mensagem Presidencial PPA 2016- 2019). A justificativa da inclusão desse objetivo é devido ao intenso aumento no número de EEs e sua crescente demanda por reconhecimento por parte do Estado, atendendo às suas necessidades para seu desenvolvimento. Para tanto, as ações são voltadas ao fomento dos EEs e suas redes de cooperação, no fortalecimento do acesso aos canais e mecanismos de finanças solidárias, e na estrutura dos processos de comercialização e consumo dos produtos e serviços da economia solidária (Mensagem Presidencial PPA 2016-2019).

Ademais, de acordo com o Painel de Planejamento Federal, constitui-se como uma agenda transversal e temática neste mesmo instrumento por estar vinculada a 17 programas, totalizando 24 objetivos, 20 metas e 41 iniciativas, no exercício de 2018.

No relatório de resultados do ciclo do PPA 2016 – 2019, é possível encontrar um resumo das principais iniciativas e o impacto gerado. Tendo como base o ano de 2016, em relação ao objetivo de fomento à economia solidária, as duas principais ações realizadas foram voltadas ao apoio aos empreendimentos solidários e a formação de pessoas em economia solidária.

Relacionada a primeira ação, calcula-se que um total de 39,1 mil pessoas foram beneficiadas, por meio de incubação de 2,3 mil EEs e fortalecimento das redes de cooperação solidária. Sendo que, desses EEs, 102 receberam apoio para verticalização da produção, comercialização e consumo, para outras 125 o apoio foi voltado à organização e inclusão nas iniciativas de finança solidária da população de rua e projetos de apoio às cooperativas de crédito. Por meio de convênios e congêneres na área de fortalecimento institucional, foi possível apoiar 711 EEs, totalizando 6,5 mil pessoas, tendo como destaque a realização da 23ª Feira Latino Americana de Economia Solidária (Relatório de Resultados PPA, ano base 2016).

Já em relação a segunda ação, foram beneficiadas 13,6 mil pessoas com cursos de capacitação e formação em economia solidária, tendo como base as necessidades dos EEs, das entidades de apoio e fomento e dos gestores públicos. Destacam-se as ações de educação

promovidas pela Rede de Centros e Formação e Apoio à Assessoria Técnica em Economia Solidária - Rede CFES, que beneficiou 1,1 mil pessoas (Relatório de Resultados PPA, ano base 2016).

O ano de 2017 também foi marcado por atuações de fomento iguais às realizadas no ano anterior, entretanto, há uma diminuição no número de beneficiados, uma vez que estima-se um total de 1,3 mil EEs e 16,9 mil pessoas beneficiados (mil EEs a menos e 22,2 mil de pessoas quando comparado com o ano de 2016). Nesse sentido, 513 EEs foram apoiados visando o adensamento e verticalização da produção, comercialização e consumo, por meio de ações de fomento e organização de redes de cooperação. Para que isso fosse possível, realizou-se um chamamento público e selecionadas 10 organizações da sociedade civil para executar atividades de redes de economia solidária, tendo como público alvo mulheres e jovens agricultores familiares. Já a respeito do incentivo às finanças solidárias, houve a seleção de novos projetos voltados aos bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos e cooperativas de crédito solidário. Possibilitando o acesso ao crédito para 4,7 mil pessoas de 234 EEs distintas. Por fim, quanto à formação de pessoas em economia solidária, foram beneficiadas 5 mil pessoas em 2017 (Relatório de Resultados PPA, ano base 2017).

Analizando as ações governamentais realizadas no fomento à economia solidária, pode-se dizer que são políticas públicas distributivas, uma vez que, segundo a tipologia de Lowi (1966), políticas desse caráter geram benefícios para um grupo específico de atores, mas os custos são difusos e re incidem sobre o conjunto da sociedade. No caso da economia solidária, os benefícios são voltados para os empreendimentos solidários e seus membros, mas não há a criação ou aumento de imposto direcionado diretamente a um outro setor. Algo a se destacar a respeito desse tipo de política é que de acordo com a literatura, as arenas de negociação são pouco conflituosas, explicado, em grande parte, devido ao dilema da ação coletiva.

## **TEORIA DE STAKEHOLDERS**

Para que seja possível a identificação dos atores-chave no processo de formulação e trâmite do projeto de lei, este trabalho se baseará em um conceito-chave para o embasamento teórico da pesquisa, a teoria de *stakeholders*.



Para se analisar uma ação pública, seja essa qual for, é imprescindível que sejam considerados os indivíduos ou grupos envolvidos, a forma como se mobilizam e como estes influenciam no processo de implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, a abordagem de *stakeholders*, em um primeiro momento muito ligada a teoria gerencial das organizações, foi assim introduzida por Richard E. Freeman no seu livro “*Strategic Management: A Stakeholder Approach*”. Ao longo dos anos, houve um aumento no número de pesquisas e artigos que visavam contribuir para a consolidação da abordagem de *stakeholders* como uma corrente teórica útil ao planejamento estratégico de organizações públicas e privadas. Para além disso, alguns autores se dedicaram a compreender a teoria dentro do setor público, inclusive correlacionando com outras teorias que tratam a respeito da ação pública. Entre eles, Bryson (2003), busca suprir o déficit de literatura específica para organizações do segundo e terceiro setor.

Como consequência, foram propostas novas definições para o termo, apesar de suas variações, o que parece diferenciar uma das outras é o quão inclusiva são, alguns autores consideram apenas os grupos que podem afetar diretamente a organização, outros, possuem uma visão mais ampliada e levam em consideração até os grupos com mais baixo grau de poder (Bryson, 2003). Portanto, a definição de *stakeholder* a ser utilizada, vai depender do que e de quem está sendo posto em perspectiva. Por outro lado, existe unanimidade entre os autores sobre a importância de se pensar nos *stakeholders* e agir no sentido de suprir, ao menos, minimamente suas necessidades, para assim garantir coalizões vencedoras, sustentabilidade a longo prazo e o sucesso das ações executadas. Também há concordância no que se deve considerar como um *stakeholder*: pessoas, grupos, organizações, instituições, sociedades e até mesmo o meio ambiente podem ser qualificados como atuais ou potenciais *stakeholders* (Mitchell, Angle e Wood, 1997). Afinal, quem são os *stakeholders* está relacionada com a multifacetada natureza das demandas que eles podem pleitear para a organização (Ackermann e Eden, 2011).

Num contexto atual em que as relações estão cada vez mais interconectadas e as informações são amplamente divulgadas e facilmente acessadas, entende-se que os problemas públicos acompanham essa dinâmica, ou seja, qualquer problema afeta mais de uma pessoa, mais de um grupo, mais de uma organização. Não somente isso, Peters (1996), identifica quatro modelos emergentes de governança e para cada um, justifica por que é fundamental realizar a

análise de *stakeholders*. Destaca-se o modelo de governo participativo, onde hierarquia é criticada e substituída por negociações, diálogos e consultas.

Para efeito desta pesquisa, o conceito utilizado para descrever a noção de *stakeholder* é a proposta por Bryson (1995, p. 97), segundo qual o *stakeholder* é definido como qualquer pessoa, grupo, ou organização que é capaz de reivindicar a atenção de uma organização, seus recursos ou um resultado, ou que é afetada por este resultado.

Bryson (1995) propõe um *checklist* para a compreensão dos atores envolvidos: a) identificação dos *stakeholders*; b) identificação de como os *stakeholders* influenciam a organização; c) identificação de quais são as necessidades da organização para cada *stakeholder*; d) identificação de um critério usado pelos *stakeholders* para avaliação da organização; e) construção de um ranqueamento dos *stakeholders* de acordo com o seu grau de importância.

Nesse sentido, diversos autores contribuíram para a construção de metodologias de identificação e categorização de *stakeholders*, permitindo que organizações pudessem pensar em melhorias no gerenciamento de relacionamento com os mesmos. Cada uma utiliza diferentes atributos como variáveis de análise, por exemplo, poder e interesse (Eden e Ackermann, 1998), ou ainda poder, legitimidade e urgência (Mitchell, Angle e Wood, 1997).

Bryson (2003), organiza um conjunto de 14 técnicas de identificação e análise de *stakeholders*. Elas são agrupadas em quatro categorias e as três primeiras estão diretamente relacionadas às etapas de uma política pública: formulação do problema, desenvolvimento de proposta, validação e adoção, e execução da política. Já a última abrange o planejamento participativo. Ele ressalta que todas elas são simples de serem feitas e exige poucos recursos materiais, necessitando mesmo apenas de tempo e dedicação, que, segundo o autor, serão recompensados com os benefícios de se compreender os *stakeholders* e seus interesses.

Savage (1991), defende que, uma vez identificados os *stakeholders*, os gestores devem agir no sentido de conseguir satisfazer minimamente as necessidades daqueles que possuem menor influência ou poder de ação, e maximizar a satisfação daqueles que são influentes e estão dispostos a cooperar com a organização, potencializando, dessa forma, o sistema de suporte. Heidrich (2009), por exemplo, criou duas ferramentas de análise que possibilitasse sistemas mais sustentáveis ao fornecer insumos aos gestores para compreender as demandas, preocupações, influências e anseios dos *stakeholders* envolvidos. A primeira gera descrições

dos *stakeholders* no que concerne a impacto, já a segunda permite examinar as dimensões de influência utilizando dez fatores determinantes, um avanço, já que antes, análise de fatores era muitas vezes binária.

Ao entender a importância de técnicas de análise de *stakeholder*, Bryson, Ackermann e Eden (2007), defendem que essas deveriam ser mais amplamente estudadas por gestores públicos, pois permitem um aperfeiçoamento da gestão de organizações públicas, criando valor público e aumentando o benefício coletivo.

Como instrumento de análise para este estudo de caso, será utilizada a matriz de Poder versus Interesse. Se faz necessário, portanto, compreender esses dois conceitos primordiais a pesquisa, uma vez que serão os atributos analisados dos *stakeholders* identificados.

Uma das principais definições de poder foi dada por Weber (1947), desde então, outros autores têm se baseado em sua ideia para reformular o conceito. Pfeffer, por exemplo, ao parafrasear a definição de Dalh (1957), defende que poder é “uma relação entre atores sociais onde um ator social, A, pode fazer com que outro ator social, B, faça algo que B normalmente não faria” (1981:3). Portanto, um indivíduo com poder possui a capacidade de conquistar os resultados esperados, para isso, ele pode deter ou adquirir um dos tipos de poder categorizados por Etzioni (1964) dentro de um contexto organizacional: poder coercitivo, baseado nos recursos físicos da força, violência ou punição; poder manipulativo, baseado em recursos materiais ou financeiros; e poder normativo, baseado em recursos simbólicos (Mitchell, Angle e Wood, 1997, p. 865). Importante ressaltar que o poder não é um atributo estático e eterno, muito pelo contrário, ele é dinâmico e transitório. Atores sociais que durante muito tempo detiveram o poder podem perdê-lo, dando espaço a um novo ator social que anteriormente não tinha esse mesmo acesso.

Segundo Eden e Ackermann (1998), a segunda dimensão está relacionada ao interesse dos *stakeholders* nas atividades estratégicas de uma organização. Poder reflete a habilidade em afetar os acontecimentos da organização enquanto interesse representa o acompanhamento nas estratégias organizacionais, reforçando que algumas estratégias serão preferidas a outras.

Uma vez devidamente definidos, é possível aprofundar na técnica de matriz de Poder e Interesse, onde os *stakeholders* são alocados dentro de uma matriz de duas dimensões, sendo o poder do stakeholder representado por um eixo e o seu interesse por outro. Resultando em quatro possíveis quadrantes e respectivas categorias: os players, que possuem alto grau de

influência e poder; os subjects, possuem interesse mas pouco poder; os contest setter, detêm alto poder porém pouco interesse; e por último, os que são caracterizados como “crowd”, ou seja, a multidão por não ter poder e nem interesse.

Entre as vantagens da matriz de Poder e Interesse estão a sua praticidade em categorizar os *stakeholders* e auxiliar no gerenciamento de suas demandas e atuações, identificar coalizões no sentido de fortalecê-las ou enfraquecê-las, fornecer insumos para mudar a opinião de algum stakeholder. Por fim, esse tipo de matriz também se mostrou útil para estimular o interesse dos stakeholder com menor grau de poder (Bryson, 2003).

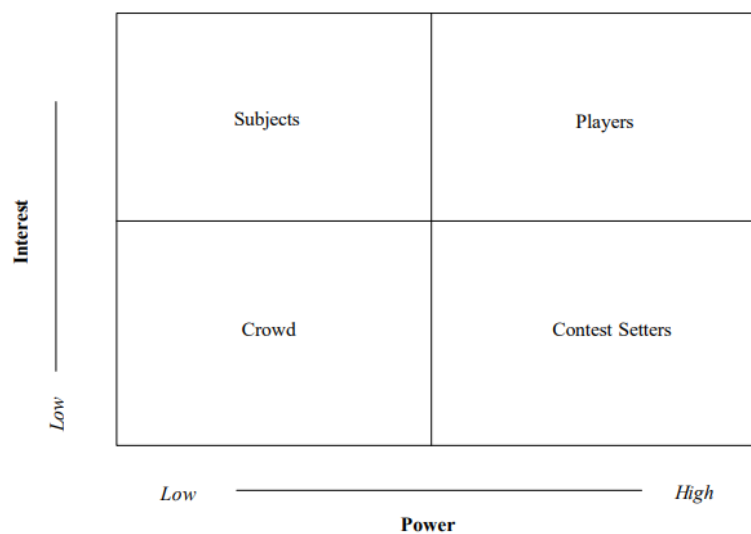


Figura 1- Matriz de Poder e Interesse

Fonte: Eden and Ackermann, 1998, 122

Por fim, revela-se uma lacuna teórica quando a análise da participação de *stakeholders* é feita contemplando situações de aprovações de políticas. Além disso, grande parte da literatura tem como perspectiva a organização olhando para os stakeholders e gerenciando seus interesses e necessidades, e não o oposto, ou seja, os stakeholders olhando para a organização e compreendendo suas formas de influência, como é o caso do presente estudo. Ademais, os resultados da pesquisa revelam-se relevantes no sentido de lançar luz na participação de *stakeholders* em processos de aprovação de políticas distributivas.

## MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa tem um caráter exploratório sob a perspectiva de abordagem qualitativa, dentre os procedimentos, optou-se pela pesquisa documental e a realização de entrevistas semiestruturadas. Para a sua devida exploração, foi feita a análise de conteúdo para a primeira técnica e análise de discurso para a segunda.

Em relação à pesquisa documental, foram utilizados dados secundários encontrados tendo como fonte única a internet. Nesse sentido, para a descrição do trâmite do projeto de lei foi utilizado os sítios eletrônicos tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal; já para a apresentação das organizações envolvidas, foram selecionadas informações retiradas dos seus respectivos sites institucionais; por fim, examinou-se documentos elaborados em alguns contextos específicos, como relatórios das Plenárias Nacionais promovidas pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária, Agendas Institucionais e notícias escritas à respeito do tema.

Foi aplicada uma entrevista individual semiestruturada com três pessoas envolvidas diretamente com o processo de trâmite do projeto de lei ou representantes de organizações que foram identificadas como *stakeholders* importantes no processo de monitoramento. O principal objetivo foi coletar informações para além das encontradas na internet e para se obter as visões dos atores envolvidos. Buscou-se identificar aspectos importantes para a validação da hipótese da pesquisa, além de fornecer um olhar individualizado sobre o tema em questão.

Entrevistado	Organização que representa	Cargo ocupado
Entrevistado 1	Centro de Estudos e Assessoria	Diretor Presidente
Entrevistado 2	União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias	Presidente da Unisol Brasil
Entrevistado 3	Fórum do Distrito Federal	Titular da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

Quadro 1 - Relação de entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora

Já para o momento da análise, foi utilizada a análise de conteúdo para os documentos encontrados na pesquisa documental, já para o exame das entrevistas, o conteúdo das entrevistas foi transcrito para a realização da análise de discurso.

## **IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS STAKEHOLDERS NA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 137/2017**

Neste capítulo, serão apresentados os resultados encontrados na realização da pesquisa. Primeiramente, é feita uma análise do trâmite do projeto de lei, descrevendo sua tramitação nas duas casas legislativas. Depois, são expostas as organizações identificadas como *stakeholders*, dessa forma, são apresentadas as principais informações encontradas em seus sites institucionais. Por fim, é realizado o mapeamento e consecutiva análise dos *stakeholders* no que concerne ao acompanhamento do projeto de lei tendo como base o referencial teórico e a aplicação da Matriz de Poder e Interesse.

### **TRÂMITE DO PROJETO DE LEI**

A proposição de iniciativa popular é de autoria do Deputado Paulo Teixeira do Partido dos Trabalhadores e mais outros sete parlamentares, foi apresentada em plenário da Câmara dos Deputados no dia 8 de novembro de 2012. Enumerada como Projeto de Lei nº 4.685/2012, seguiu em tramitação ordinária, sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões. As comissões responsáveis foram: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Comissão de Finanças e Tributação; e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No dia 3 de setembro de 2013, o parecer da primeira comissão foi discutido na reunião deliberativa ordinária e aprovado por unanimidade, a proposição não sofreu nenhuma emenda. No ano seguinte, em maio, é apresentado o parecer do relator da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que possui como atribuição não somente o exame de mérito, mas também apreciar a proposição quanto à sua adequação aos regulamentos orçamentários, ou seja, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Neste sentido, o relator destacou dois artigos do projeto de lei, o primeiro que autoriza o Poder Executivo a equalizar a taxa de juros aos EEs quando lastrearem dívidas de financiamentos de projetos econômicos solidários, e segundo ao prever a criação do Fundo Nacional de Economia Solidária (FNAES) com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para a implementação da Política Nacional de Economia Solidária. Entretanto, decidiu-se que não há implicação orçamentária ou financeira, uma vez que, ambos dispositivos são mandamentos gerais, e só será possível averiguar possíveis impactos quando for criada uma legislação própria com maiores detalhes e especificações. Além disso, foram sugeridas duas emendas, uma visando a

possibilidade do registro dos EEs no Registro Civil das Pessoas Jurídicas e não somente em Juntas Comerciais, e a outra que institui o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL) como forma de reconhecimento e acesso dos EEs às políticas nacionais de economia solidária. Este parecer também foi aprovado por unanimidade. Logo, a proposição segue para a Comissão de Constituição e Justiça de Cidadania (CCJC), a última *a priori*, e a qual sentenciará pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei, assim como as duas emendas da CFT.

Em 24 de maio de 2014, é apresentado em plenário um requerimento de redistribuição solicitando a inclusão da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) na análise de mérito. O requerimento elaborado por um deputado do Partido Progressista foi deferido e o despacho inicial atualizado, seguindo primeiramente à CAPADR e depois na mesma ordem das outras três comissões previstas. A CADAPR não apresentou emendas e devolveu sem manifestação.

Com o encerramento da legislatura e respeitando o Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a proposição foi arquivada. Em fevereiro de 2015 foi apresentado um requerimento de desarquivamento e a proposição voltou para a CADAPR. Nessa comissão, o parecer do relator foi pela aprovação tanto da proposição quanto das emendas dadas pela CFT, com substitutivo. No substitutivo, são feitas algumas alterações, entre elas, duas foram destacadas no voto do relator: inserir o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária, como o responsável pela implementação da Política Nacional de Economia Solidária; e autorizar a União (na proposição original consta Poder Executivo) a criar o Fundo Nacional de Economia Solidária. Essas mudanças foram fruto de discussões com entidades envolvidas com a economia solidária, são elas: UNICAFES - União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária; Unicopas- União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias; FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária, OCB- Organização das Cooperativas Brasileiras e MTE- Ministério do Trabalho e Emprego. Houve voto em separado do Deputado Zeca do Pt, ressalta-se que o mesmo solicitou vista conjunta com mais dois deputados na reunião deliberativa anterior. O voto em separado apresentado no dia 21 de agosto ratifica a participação das organizações nacionais representativas mencionadas anteriormente, além disso, pontua que o projeto de lei não delimita a forma societária dos empreendimentos, apenas qualifica os beneficiários da Política Nacional. Por fim, o Deputado reafirma a importância da aprovação do projeto de lei e das emendas na

forma do substitutivo. Ou seja, apesar do voto em separado, ele se mostra favorável ao parecer do relator.

Ao retornar para a CCJC, a Deputada Maria do Rosário (PT-RS) apresentou o segundo parecer do relator, decidindo pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição, das emendas e do substitutivo, e apresentou uma subemenda. A mesma discorre sobre o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários, e alega que por precaução, para que não seja questionada a atribuição da iniciativa parlamentar para instituir o CADSOL e sua consequente legitimidade, a responsabilidade da criação do cadastro deverá ser do órgão competente. Na reunião deliberativa ordinária marcada para o dia 16 de agosto de 2017, o parecer foi retirado da pauta a pedido da Relatora. Sendo proferido na reunião seguinte da comissão, onde foi solicitada vista conjunta por dois deputados. Encerrado o período de vista, o parecer foi apresentado com complementação de voto, houve o acréscimo de mais duas subemendas. Em ambas a modificação tem como finalidade adequar dois dispositivos com os termos insculpidos na Constituição Federal. Por fim, na reunião do dia 31 de agosto, foi aprovado o parecer com complementação de voto.

Dando encaminhamento, na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, não foi apresentado nenhum recurso e, portanto, o projeto seguiu para a elaboração da redação final. A Deputada Maria do Rosário foi designada relatora da Redação Final que foi apresentada dia 26 de outubro e aprovada no dia 31 de outubro pela CCJC. Como a apreciação era de caráter conclusivo pelas Comissões, o Projeto de Lei nº 4.685/12 foi despachado para o Senado Federal no dia 8 de novembro de 2017.

Uma vez no Senado, a matéria foi lida em plenário no dia 9 de novembro de 2017 e encaminhada para publicação e, conseqüentemente, determinado o seu despacho inicial, às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Desenvolvimento Regional e Turismo; e de Assuntos Econômicos.

Na primeira comissão a relatora designada foi a Senadora Ana Amélia (RS) que no dia 5 de julho de 2018 encaminhou relatório com voto favorável nos termos do substitutivo apresentado.

Em sua análise, a relatora aponta para a existência de artigos com caráter autorizativo, esses, além de apresentarem vício de inconstitucionalidade formal, por tratar de escolhas em matérias reservadas à Constituição, também fere ao princípio da separação de poderes. São



destacados com caráter autorizativo os artigos: 9º (prevê ações de educação, formação, assistência técnica e qualificação dos beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária; 11 (autoriza a União a conceder subvenção aos bancos públicos e instituições de finanças solidárias sob a forma de equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento aos EEs); 13 (concede ao Poder Executivo o estabelecimento de condições diferenciados para acessos dos EEs às compras governamentais); e 22 (consente à União a criação do Fundo Nacional de Economia Solidária). Portanto, sugere a exclusão desses dispositivos.

Ademais, se respalda na Lei de Responsabilidade Fiscal, para apontar a irregularidade e a consequente exclusão dos artigos 10º e 12, que tratam, respectivamente, sobre o acesso dos EEs aos serviços de crédito para capital de giros, custeio e aquisição de bens móveis e imóveis, e sobre as ações de fomento ao comércio justo e solidário. Além dos anteriormente citados, art. 9º e 11, por gerarem despesa sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro ou demonstração da origem de recursos para o seu custeio.

Ainda sobre sua juridicidade e constitucionalidade, sugere-se a supressão do art. 20, uma vez que atribui como responsabilidade do Ministério do Trabalho a implementação da Política Nacional de Economia Solidária, sendo que essa indicação é competência privativa do Presidente da República por meio de decreto de formalização da organização e funcionamento da administração pública federal.

Para além dessas mudanças, a senadora propõe um substitutivo no sentido de realizar demais ajustes a fim de garantir mais clareza e precisão à norma. Entre as mudanças, houve alteração na ordem e disposição dos dispositivos, sintetização de conteúdo, e exclusão de artigos, tanto que na versão original havia 26 artigos e no substitutivo 16.

Destaca-se uma modificação bastante relevante em relação às entidades integrantes do Sistema Nacional de Economia Solidária. Além de manter a Conferência Nacional de Economia Solidária, o Conselho Nacional de Economia Solidária, os órgãos da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal de economia solidária, e as organizações da sociedade civil e empreendimentos econômicos solidários, adiciona-se os Conselhos estaduais, municipais e distrital de economia solidária e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

Sendo que de acordo com o § 4º deste mesmo artigo proposto pelo substitutivo, os critérios e procedimentos para adesão ao Sinaes serão estabelecidos em regulamento, já na

versão original, a adesão está aberta a organizações da sociedade civil e EEs que manifestem interesse desde que respeitem os critérios, os princípios e as diretrizes do Sinaes como disposto no art. 18:

[...] V - as organizações da sociedade civil e empreendimentos econômicos solidários que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, os princípios e as diretrizes do Sinaes.

Por fim, foi incluído mais um dispositivo que não constava no projeto enviado pela Câmara, o § 1º do art. 10 que assegura a todos os integrantes do SINAES o acesso a informações do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários.

Uma vez apresentado na 28ª Reunião Ordinária da Comissão, o relatório é aprovado dando parecer favorável nos termos da Emenda nº 1 - CCJ. A proposição segue, portanto, para a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, é recebida no dia 10 de outubro de 2018. A relatoria foi designada para mais de um senador. Entretanto, a proposição foi devolvida para redistribuição cinco vezes, até ser redistribuído ao Senador Jaques Wagner que foi o responsável por elaborar o relatório.

Neste relatório, o Senador Jaques Wagner vota pela aprovação do projeto e apresenta nove subemendas, aderindo a Emenda nº 1 - CCJ. A primeira subemenda, altera a ementa do projeto de lei, não são incluindo que a lei dispõe também sobre os empreendimentos solidários, como colocando-os em primeiro lugar, seguido da PNES e da SINAES. Movimento semelhante acontece em outra subemenda ao incluir na redação do artigo 1º que a lei também qualifica os EEs. A próxima subemenda, suprime o artigo 3º que tratava sobre o comércio justo, em uma outra subemenda coloca o conteúdo do extinto artigo como um parágrafo único do art. 6º.

Na quarta subemenda, é dada nova redação ao artigo 2º onde descreve o que seria a economia solidária, incluindo seus princípios de “autogestão, comércio justo e solidário, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas das riquezas produtivas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho e da cultura”. Dando um caráter similar a versão do projeto de lei emitida pela Câmara dos Deputados.

Outra modificação é feita com a quinta subemenda, no texto anterior proposto pela Senadora Ana Amélia, o artigo 5º que dá a definição dos EEs e beneficiários da PNES está redigindo sinteticamente determinando que os EEs sejam organizações autogestionárias, que os

membros exerçam coletivamente a gestão das atividades econômicas e a decisão sobre a partilha dos seus resultados, garantido uma administração transparente e democrática. Já na redação proposta pelo Senador Jaques Wagner, é feito um maior detalhamento como disposto no trecho:

Art. 5º São empreendimentos de economia solidária e beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária os que apresentem as seguintes características: I - sejam organizações autogestionárias cujos membros exerçam coletivamente a gestão das atividades econômicas e a decisão sobre a partilha dos seus resultados, por meio da administração transparente e democrática, da soberania assemblear e da singularidade de voto dos associados; II - tenham seus membros diretamente envolvidos na consecução de seu objetivo social; III - pratiquem o comércio de bens ou prestação de serviços de forma justa e solidária; IV - distribuam os resultados financeiros da atividade econômica de acordo com a deliberação de seus membros, considerada a proporcionalidade das operações e atividades econômicas realizadas individual e coletivamente; V - destinem o resultado operacional líquido, quando houver, à consecução das suas finalidades e parte dele para auxiliar outros empreendimentos equivalentes que estejam em situação precária de constituição ou consolidação, e ao desenvolvimento comunitário ou à qualificação profissional e social dos seus integrantes.

No mesmo sentido que no relatório anterior foi incluída a OCB como entidade integrante do SINAES, o mesmo foi feito ao adicionar a União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias (Unicopas).

Por fim, a penúltima e a última subemendas criam dois novos artigos ao propor duas modificações na Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002, que institui o Código Civil. Primeiramente, coloca os empreendimentos de economia solidária como pessoas jurídicas de direito privado. Além disso, dá nova redação ao art. 1093, a qual determina que a sociedade cooperativa é regida segundo disposto no respectivo capítulo, ressalvada a legislação especial, o novo texto altera no sentido de incluir que é regido não somente pelo capítulo, mas também pelas demais normas concernentes do Código, ressalvada, no que não estiver em conflito com o mesmo, a legislação especial específica.

Até a presente data, apesar de estar pronta para a pauta na comissão, o parecer ainda não foi discutido e votado na CDR. Portanto, o trâmite está pausado desde o dia 21 de maio de 2019.

## **STAKEHOLDERS ENVOLVIDOS**

Em 2005, durante o mandato do Presidente Lula, foi elaborado o Atlas da Economia Solidária no Brasil, onde foi feito o primeiro mapeamento dos EEs e o exame do perfil da economia solidária. Para tanto, ilustra-se, também, o campo da economia solidária, com outros atores para além dos empreendimentos.



Figura 2: Campo da Economia Solidária  
Fonte: Atlas da Economia Solidária (2005)

Entretanto, desde então, houve diversas mudanças no campo. Entidades deixaram de existir, como por exemplo a Anteag, a Ancosol, FACES do Brasil e IMS, além disso a principal instância governamental, a Senaes, foi extinta. Outras se uniram, como foi o caso da Unisol e Conbrag que juntamente com a Unicafes e Unicatadores formam a Unicopas. Alguns atores se enfraqueceram, outros se fortaleceram, enfim, existe a oportunidade de atualização dessa relação.

Para fins da pesquisa, um dos passos fundamentais foi a identificação de atores-chave da economia solidária, mais do que isso, busca-se compreender se e como eles estão se articulando para o projeto de lei em questão. Portanto, neste momento, será feita uma apresentação daquelas organizações que, por meio da coleta e análise de dados, se mostram as mais importantes no cenário atual: Unicopas, OCB, FBE e Cáritas Brasileira.

A Unicopas (União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias) foi criada durante o I Encontro Inter-Organizacional do Cooperativismo Solidário. E como já dito anteriormente, é composta por quatro centrais. A Congrab (Confederação das Cooperativas de

Reforma Agrária do Brasil) que foi criada em 1992 e reúne as cooperativas e associações de agricultores assentados pela reforma agrária. A Unicafe (União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária) fundada em 2005 e possui um quadro de 1.100 cooperativas nos ramos de crédito, produção, trabalho, comercialização e infraestrutura da agricultura familiar e economia solidária. Unicatadores reúne mais de 230 filiados, sendo elas cooperativas de catadores de material reciclável. E por fim, a Unisol (Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários) criada em 2000 e conta com cerca de mil empreendimentos filiados, entre eles cooperativas, associações produtivas e empreendimentos solidários atuantes nas mais diversas áreas como agricultura familiar, confecção e têxtil, artesanato, construção civil, entre outras.

De acordo com o seu site institucional, a Unicapas tem como objetivo lutar pela concepção do cooperativismo solidário no Brasil, representando nacionalmente os seus cooperados, inclusive com as pautas de legislação como é o caso da Lei Geral do Cooperativismo, leis tributárias, além do registro e regulamentação das cooperativas. A sua direção é rotativa com mandato de dois anos.

Já a OCB (Organização das Cooperativas Brasileira), existe desde 1969, quando durante o IV Congresso Brasileiro Cooperativismo, substituiu a Associação Brasileira de Cooperativas (ABCOOP) e a União Nacional de Cooperativas (Unasco) ao unificá-las. Segundo seu mapa estratégico 2015-2020, disponível em seu sítio institucional, a missão da OCB é “promover um ambiente favorável para o desenvolvimento das cooperativas brasileiras, por meio da representação político-institucional.” Sua principal atuação está ligada principalmente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a fim da defesa e estímulo ao cooperativismo. Importante ressaltar que o Sistema OCB conta com a Confederação Nacional das Cooperativas (CNCOOP) que é a entidade sindical e promove a integração entre as federações e sindicatos e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) que possui o papel de capacitação e formação visando os desenvolvimentos dos negócios cooperativistas.

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) se descreve, como informado pelo site institucional, como um instrumento do movimento da economia solidária, representando um espaço de articulação e diálogo entre os diversos atores e movimentos sociais. Atua em três segmentos: os empreendimentos solidários, as entidades de apoio e fomento, e a rede de gestores públicos. Nesse sentido, está envolvido diretamente com mais de 3 mil EEs, 500

entidades de assessoria, 12 governos estaduais e 200 municípios, pela Rede de Gestores em Economia Solidária. Sua organização é por meio das instâncias constituintes, com um total de mais de 160 fóruns, entre eles os fóruns locais, estaduais, microrregionais e o brasileiro.

Em relação às suas instâncias de gestão e deliberação, a Plenária Nacional que é a instância máxima de deliberação conta com 96 pessoas, sendo que 54 representam 2 EEs por UF, 32 são representações de entidades de apoio e fomento (sendo 5 de entidades nacionais), e 10 da Rede de Gestores, 2 por macrorregião. Já a Coordenação Nacional tem como responsabilidade a deliberação em última instância sobre decisões políticas, operacionais e administrativas do FBES e tem a seguinte composição: até 12 entidades nacionais (sendo necessário atuar em no mínimo sete fóruns estaduais), três representações dos fóruns estaduais por estado (respeitando a proporção de uma representação de EEs e uma de entidade de apoio local), e indicações da rede de gestores (2 por região e 2 nacionais). Finalmente, há também a Coordenação Executiva Nacional compostas por 13 representantes: 7 representações das macrorregiões, sendo que o Norte e Nordeste é dobrado; 5 representantes das Entidades e Redes nacionais; e 1 representante da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. A Coordenação Executiva está incumbida do gerenciamento de atividades políticas e de interlocução com outras entidades, sendo elas instituições públicas e privadas e os movimentos sociais.

À respeito da sua atuação, o FBE tem duas finalidades prioritárias: apoio e fortalecimento dos fóruns (municipais, estaduais e regionais) visando, dessa forma, que os mesmos sejam protagonistas do movimento da economia solidária; e representação, articulação e incidência na elaboração e no acompanhamento de políticas públicas de economia solidária, ademais, ao proporcionar o diálogo com outros movimentos sociais, busca se posicionar nas reivindicações para o fortalecimento da economia solidária.

Por fim, a Cáritas Brasileira é uma rede solidária com mais de 15 mil agentes, na sua maioria voluntária. Foi fundada em 1956, nacionalmente é um organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, já internacionalmente, faz parte das organizações-membros da Rede Cáritas Internacional. Está estruturada com base em uma rede de 183 entidades-membros, 12 regionais e uma sede nacional, atuando em 450 municípios. Dentre o seu escopo de atuação, está o fomento às iniciativas de economia solidária, segurança alimentar e nutricional e fundos solidários, tendo como público-alvo catadores de materiais recicláveis,

pequenos agricultores, assentados de reforma agrária, ribeirinhos, quilombolas, indígenas e comunidades em situação de risco.

## **ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS STAKEHOLDERS**

Todas as organizações anteriormente apresentadas possuem um vínculo, seja ele mais forte e evidente, seja não, com a economia solidária e consequentemente, com o seu trajeto como uma política pública.

Temos, portanto, o FBE que foi criado no mesmo contexto e momento da SENAES, durante a III Plenária Brasileira de Economia Solidária, em junho de 2003, e que foi uma entidade extremamente importante, principalmente nos primeiros anos da consolidação da política, na articulação e mobilização dos EEs e demais movimentos sociais com as autoridades governamentais, vulgo a SENAES. Durante muitos anos, o FBE foi protagonista no diálogo em prol da economia solidária no Brasil, representando ativamente as bases, além disso, foi extremamente atuante na elaboração do projeto de lei analisado. Nesse sentido, contava com instituições relevantes do movimento em sua estrutura de instâncias nacionais sendo elas, a partir de agosto de 2011, a Unicafes, a Cáritas Brasileira, o Instituto Marista de Solidariedade (IMS), a Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs) e a Rede Unitrabalho. Porém, o Entrevistado 3 informou que o IMS não faz mais parte atualmente por não estar mais dentro da economia solidária, e além disso, tanto a Rede ITCPs quanto a Rede Unitrabalho estão mais ausentes e à margem da discussão do trâmite do projeto de lei.

Como citado pelos três entrevistados e explorado mais com o Entrevistado 3, por volta de dois anos, o FBE está consideravelmente enfraquecido, especialmente, quando comparado com o seu próprio histórico. O Entrevistado 3, integrante do Fórum Estadual do DF e também da Coordenação Nacional, aponta que o FBE está fragilizado, tanto internamente quanto externamente. Um dos pontos centrais do Fórum Nacional Brasileiro é justamente a sua base de EEs, dando a ele significativa legitimidade para ser o porta-voz da economia solidária, como assim foi durante anos, entretanto essa realidade também mudou como levantado pelo Entrevistado 3 em sua fala: “A gente tem hoje muito mais pessoas que não sabem o que é o fórum do que pessoas que sabem o que é o fórum. Hoje fazendo um recorte temporal, nos últimos seis meses, por exemplo, a maior parte dos empreendimentos que a gente está junto não tem o fórum como referência.”

Quando questionado sobre quais poderiam ser os possíveis motivos para isso, o Entrevistado 3 indica que houve perda de intensidade em ir a campo, principalmente no que diz respeito à formação e mobilização dos EEs. Segundo ele, há quatros anos não há mais nenhum incentivo à formação em economia solidária, um dos eixos estruturantes do Plano Nacional de Economia Solidária. Esse trabalho era realizado principalmente pelos CFESs (Centros de Formação em Economia Solidária), havia, portanto, uma maior abrangência e capilarização, tornando possível uma construção de identidade dos EEs com a economia solidária. Além dos CFESs não existirem mais na mesma dimensão, comprometendo a formação de mais pessoas, nos últimos anos a própria marcação do Fórum reduziu muito nas pontas, ele deixou de estar presente ativamente no cotidiano dos empreendimentos, as atividades continuaram independente e segundo o Entrevistado 3 “o Fórum vai na onda, ele pega carona”. Dessa forma, ele deixou de ser o condutor do processo, deixando de fortalecer a economia solidária como fazia antigamente. Inclusive, tinha uma frente de direcionamento do que seriam os EEs e seus segmentos, como visto nos relatórios das plenárias nacionais, hoje não possui esse peso.

Um outro ponto que pode ser identificado pelas falas do Entrevistado 3 é uma desestruturação interna principalmente a respeito das instâncias de representação. Aliás, isso já foi um alvo de críticas em momentos de discussão, “em dezembro chegou a colocar na mesa a discussão sobre a não legitimidade das decisões tomadas pela executiva no momento por conta disso, de que está muito fragilizada. Tem organizações nacionais que afirmam que estão, mas na verdade não participam há meses, quase anos, então, conta como sendo, mas no fundo não é porque não está junto da discussão nunca apresentou sua posição. Ela está extremamente fragilizada mesmo assim ela continua tomando decisões como se tivesse forte, presente no país, se tivesse trazendo a fala de todas as pessoas junto com ela.” Pelo Fórum ter dimensões tão grandes, contemplando não somente um espaço territorial extenso, mas também um universo diverso de empreendimentos, existe o desafio de gerenciar o fluxo de informações. Ainda mais, considerando que a última plenária realizada foi em 2012, a forma alternativa que encontraram foi utilizar um momento da Feira de Santa Maria, que acontece anualmente, para validar certas decisões uma vez que o evento reúne uma maior quantidade de integrantes. Mesmo assim, existe a desaprovação de que muitas decisões ficam concentradas na Coordenação Executiva, em decorrência da estrutura verticalizada e a dificuldade de se fazer consultas públicas mais frequentes.

Essa problemática se estende também quando tratamos a respeito do acompanhamento do projeto de lei, uma vez que até a Executiva tem enfrentado dificuldades para realizar reuniões



e discutir o assunto. Por vezes, são marcadas as reuniões, mas elas não acontecem, ou a presença dos representantes é apenas parcial e são muito espaçadas entre elas, inclusive, a última realizada em maio não focou muito nos desdobramentos do projeto de lei e sim na organização da sexta Plenária Nacional. “Eles [a Coordenação Executiva] visitaram o gabinete do Senador, mas não trouxeram para a reunião nenhuma orientação sobre como se posicionar politicamente para isso, não foi discutido, ninguém lançou pergunta para os Estados e disse - gente, vocês estão avaliando o que é que está acontecendo? Vocês acham que isso é coerente? Vocês acham que a gente precisa fazer algum movimento? Que é que vocês avaliam politicamente com relação a isso? Que é que pode ser feito dentro desse momento?- não, ela decidiu, fez a reunião e de alguma forma fez alguns acordos lá de colaboração, conversou com a Unicopas também nesse sentido de convergir mas até onde eu sei, não tem ainda uma posição retirada de dentro de uma organização maior.” como informado pelo Entrevistado 3.

Ainda sobre o acompanhamento da proposição, o Fórum do DF pela sua localização estratégica, foi responsável, durante um período, por fazer as negociações e fortalecer as articulações político institucionais, além de interagir com outras organizações que possuem a sede em Brasília. Inclusive, quando foi disponibilizado o relatório da Senadora Ana Amélia, foi realizada uma reunião no Centro Público de Economia Solidária para avaliar as alterações, estavam presentes representantes da Unicopas, Cáritas e do CEA, um dos comentários foi a respeito do cunho de descaracterização da economia solidária que o projeto tinha. Porém, como dito pelo Entrevistado 3, o FBE fica “a reboque” dos acontecimentos, possuindo uma posição muito mais reativa do que proativa. Inclusive, o entrevistado destaca que entre o relatório da Ana Amélia para o relatório do Jaques Wagner houve um intervalo de seis meses, período útil e suficiente para discussão e definição de estratégias do Fórum, mas que não houve essa mobilização. Afinal, esse último relatório, segundo ele, ainda nem é de conhecimento de toda a base.

A Cáritas Brasileira tem como uma de suas áreas de atuação o fomento da economia solidária, tanto é que no seu site institucional, na aba de programas há uma opção de Economia Popular Solidária, constituindo como um de seus projetos. Nesse sentido, há uma equipe de aproximadamente 600 agentes de 176 entidades-membro que acompanham os empreendimentos, apoiando, dessa forma, cerca de 100 mil trabalhadores desde 2004.

Além do mais, ocupa um espaço importante no setor, contribui para o fortalecimento da economia solidária e está presente nos espaços de diálogo e participação, por exemplo, ao participar de 15 Fóruns Estaduais. Neste aspecto, também já contribuiu para a execução da

política pública por meio do CFES Nacional, responsável por articular ações em rede com os centros regionais. De 2010 a 2012, em convênio com a SENAES, assumiu a articulação nacional do Projeto Brasil Local que tinha como objetivo promover o desenvolvimento local por meio do fortalecimento de EEs existentes e fomento à constituição de novos.

Por todos os entrevistados, a Cáritas foi reconhecida como uma organização presente e atuante no movimento da economia solidária, inclusive no tocante ao marco legal. Segundo o Entrevistado 2, representante da Unisol, a instituição, juntamente com a Unicopas, esteve presente em todas as últimas reuniões relacionadas ao trâmite, desde as menores até a audiência pública organizada pela Unicopas. Além disso, conseguiu se estabelecer em uma lógica permanente, diferentemente de outras organizações que tiveram exercício mais sazonal, segundo esse mesmo entrevistado.

A OCB, por outro lado, possui uma atuação polêmica considerando a opinião das outras organizações envolvidas. Mas a sua influência é inquestionável, além de ser a mais antiga entre elas, é uma das maiores e mais bem consolidadas. Possui todo um aparato interno e os recursos necessários para garantir uma forte representação político-institucional, incidindo nos três poderes.

Não só acompanha fortemente projetos relacionados ao cooperativismo, como também está à frente da formulação de outros, inclusive com apoio de parlamentares, uma vez que possui forte aliança com a bancada ruralista.

Em relação à economia solidária, regido pelo Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006, a OCB integrava o Conselho Nacional de Economia Solidária. Apesar de não ser possível encontrar em seu site institucional nenhuma menção explícita a economia solidária e não constar em sua cartilha de Agenda Institucional do Cooperativismo de 2019 o Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2017.

Neste sentido, existem atores que questionam a credibilidade da OCB no campo da economia solidária, em um determinado momento houve até o debate de retirá-la do CNES, porém algumas organizações se manifestaram contra, por exemplo a Unisol. Isso fica claro no seguinte trecho do Relatório da V Plenária Nacional do FBE “Existe também uma disputa clara neste campo que é pano de fundo no debate e se coloca junto à OCB (Organização das Cooperativas Brasileira), que agrega as cooperativas empresariais no Brasil, e não está no campo da Economia Solidária.” Ademais, no relatório da quarta edição, ao fazer uma retomada a respeito da legislação das cooperativas, é destacado que “o projeto de lei para substituição da

ainda vigente 5764/71, que é apoiado pela OCB, não incorpora debates sobre a economia solidária.” Outra crítica feita com frequência é a previsão de obrigatoriedade de registro das cooperativas junto à OCB.

Contudo, não há unanimidade dentro do movimento sobre essa insatisfação com a participação da OCB, a Unicopas é a favor que o Sistema OCB esteja dentro do debate da economia solidária, inclusive, quando foi feita a incidência da Unicopas durante a elaboração do relatório do Senador Jaques Wagner, não se pensava em substituir a OCB como integrante do SNAES, a ideia era manter as duas.

Por fim, a Unicopas desde sua consolidação interna tem conseguido ganhar espaço no movimento, principalmente acerca do trâmite da matéria. Um ponto fundamental para isso foi a estruturação da sua estratégia de incidência e advocacy, levando em consideração os interesses das quatro instituições integrantes junto ao poder legislativo, executivo e judiciário, e numa outra vertente, mobilização com outras organizações da sociedade civil. Isso foi possível decorrente de uma captação de recursos feita em parceria com a União Europeia que possui como um de seus objetivos fortalecer o modelo de economia social vista por ela como uma estratégia de desenvolvimento, orientada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, permitindo, dessa forma, que a Unicopas profissionalizasse a sua incidência, uma das frentes do seu projeto “Fortalecimento da Rede Unicopas”. Logo, possui uma equipe composta por quatro pessoas, uma de cada central, responsável por acompanhar todas as proposições relacionadas ao cooperativismo, associativismo e economia solidária e que possam afetar positivamente ou negativamente as linhas de defesa da organização. Para além disso, a Unicopas também vem se articulando para ocupar posições estratégicas em conselhos, como feito no Conselho Nacional de Direitos Humanos, onde a Unisol, representando a Unicopas, é a atual presidente do conselho, posição conquistada ao ser a organização mais votada para a atribuição.

Quando questionado sobre o projeto de lei em questão, o Entrevistado 2 disse que o mesmo é um dos projetos prioritários para a Unicopas e que até mesmo antes da unificação, as centrais já acompanhavam o trâmite. Tanto é que ela promoveu o Seminário Nacional do Cooperativismo e Economia Solidária na cidade de Brasília em maio deste ano, na ocasião foi realizada também uma audiência pública como abertura do seminário que durou três dias. Na audiência, houve a participação de parlamentares, destaca-se a presença do Senador Jaques Wagner que durante sua fala anunciou de antemão que o relatório com o seu parecer a respeito

do projeto de lei geral da economia solidária estava pronto e seria entregue naquela data. Para o Entrevistado 3 isso foi primordial para mostrar a força institucional da Unicopas: “culminou com a principal incidência e advocacy da Unicopas que foi o próprio relator indo à audiência pública e anunciando no evento da Unicopas, para mostrar o protagonismo de incidência e articulação e o acompanhamento, ele foi, que é o Senador Jaques Wagner. Ele foi e anunciou no próprio dia da audiência pública que ele estava entregando no Senado seu relatório com parecer favorável.” Reforçando ainda mais sua estratégia político-institucional, durante os próximos dias do seminário foi realizada a “Formação Nacional em Incidência Política, Monitoramento e Construção de Políticas Públicas” onde cerca de 120 representantes das quatro centrais vindo dos 25 estados e DF puderam discutir e alinhar estratégias conjuntas de atuação.

Outro acontecimento marcante que ocorreu na circunstância foi o acordo feito entre Unicopas e FBE no sentido de unir forças, inclusive na incidência do projeto de lei. Sobre o ocorrido o Entrevistado 3 comenta: “Esse acordo que a gente fez nessa audiência pública eu acho que vai dar muitos bons frutos nessa permanência da incidência, porque às vezes quando um não pode o outro faz né, essa atuação com esse espírito que a gente criou a Unicopas e agora com esse acordo com o fórum brasileiro, eu acho que tem tudo para a economia solidária conseguir ter uma incidência mais permanente aqui nos três poderes né, não só no legislativo.” Afinal, como levantado pelo entrevistado, o Senado Federal é uma casa de forte pressão, justamente pela quantidade de pautas e interesses envolvidos, então organizações que conseguem estar no dia a dia levando as suas demandas aumentam suas chances de articulação. Exemplo disso foi a rápida resposta que a Unicopas teve ao relatório da CCJ, “o relatório da Ana Amélia foi um relatório equivocados porque ela é incluiu um e tirou o ator próprio da economia solidária, tipo assim a Unicopas, ela surgiu no seio da economia solidária, então assim, é meio contrassenso” (Entrevistado 3). Antes da entrega, tanto a Unicopas quanto o FBE, além da CUT e CEA, foram avisados da mudança em uma reunião com a Senadora, pediram que fosse feita a alteração, mas ela preferiu manter o formato por conta da sua relação histórica com a OCB. Tendo isso em vista, a Unicopas conseguiu em tempo hábil se articular e negociar mudanças com o Senador Jaques Wagner, expresso principalmente pela inclusão da Unicopas como organização integrante da SINAES.

Em relação às expectativas da Unicopas para a proposição, o Entrevistado 3 informou que enxerga boas perspectivas, “então nós, depois do relatório do Senador Jaques Wagner, vamos continuar trabalhando para aprovação dele. Agora que ele colocou no seu devido lugar

e a gente acha que para nós está suficiente, não é o projeto de lei que a gente queria com tudo mas é um projeto de lei que garante o reconhecimento do Sistema Nacional de Economia Solidária e do conceito de empreendimento econômico solidário, é isso que para nós é importante”. Visando uma possível aprovação, o entrevistado pontua sobre a necessidade de se instalar uma frente parlamentar de economia solidária também no Senado, agora mista, estratégia tida como primordial para o trâmite na primeira casa e que corresponde a uma vantagem quando comparado com o atual cenário. Para ele, o empecilho maior está relacionado com a consequente implementação da política pública considerando a atual estrutura organizacional competente do poder executivo.

Ainda sobre os desafios, o Entrevistado 3 comenta sobre o campo da economia solidária, onde a Unicopas e os demais atores que reivindicam a economia solidária, mesmo os movimentos que não exclusivos, como citado o movimento da agroecologia e da agricultura familiar, abracem a projeto de lei para que haja força social para pressionar pela aprovação no legislativo, depois pela sanção e assim, possa ser implementado o Sistema Nacional de Economia Solidária. Nesse sentido, uma fala ressaltada tanto na entrevista quanto na sua fala durante a audiência pública do seminário promovido pela Unicopas, é a “unidade na diversidade”, onde todas essas organizações, apesar de suas diferenças em questão de visão e metodologias possam se juntar e dialogar a respeito de pautas em comum. “É bom a diversidade inclusive um modelo de autogestão, um modelo de desenvolvimento solidário pressupõe diversidade, agora nós precisamos entender que essa diversidade precisa produzir unidades em pontos centrais, a lei geral da economia solidária, a lei geral do cooperativismo, a PEC 309 que é da aposentadoria especial dos catadores e agora a PEC do Jaques Wagner do ordenamento, são estratégicos.” Essa última PEC mencionada é uma proposta para colocar a economia solidária dentro do ordenamento econômico previsto na Constituição Federal.

Em relação à forma societária dos EEs, ponto delicado quando considerado as organizações envolvidas, a Unicopas entende que existe várias formas de organização, naturalmente defende que o cooperativismo é a forma mais adequada por ser um CNPJ de tipo econômico e registrado em juntas comerciais, mas, por outro lado, engloba associações no quadro da Unisol e da Unicatadores, desde que tenha inclusão produtiva explicitado em seu estatuto. Acerca deste tópico, o Entrevistado 3 comenta: “Então eu acho que a economia solidária precisa ter essa, não pode ter um modelo único, porque o nosso país é muito diferente, como é uma economia inclusiva então a gente tem um público muito diverso com realidades

econômicas e sociais muito diferentes e a gente precisa ter essa maleabilidade, mas eu acho que o princípio é: não tem patrão? É autogestionário? Quem manda é o peão, é o trabalhador? É. Então da forma que você achou melhor para se organizar, eu posso nem achar o melhor do mundo, mas foi esse jeito que você conseguiu resistir, manter o empreendimento? Estou apoiando, mas por que você manteve esse sentido mais geral.”. Ademais, entende a importância do Fórum na representação de uma gama mais diversificada de atores do campo economia solidária: “Obviamente que a Unicopas tem um viés da economia solidária mais como cooperativismo e o Fórum Brasileiro toma uma diversidade de atores maior, porque tem gestor público, tem entidade de apoio né, não é só empreendimento, tem outros atores, então o Fórum cumpre esse papel de organizar o campo da economia solidária de forma mais ampliada.”

Por fim, importante acrescentar que a Unicopas defende que a economia solidária não é uma estratégia voltada apenas para grupos mais vulneráveis da sociedade, destacando que possui cooperativas membro que são líderes de mercado, indivíduos com pós- doutorado, como citado no seguinte trecho pelo Entrevistado 3 “é uma estratégia de desenvolvimento que, diferente de outras estratégias que excluem, a economia solidária inclui. Mas é uma estratégia para amplos setores de trabalhadores, tanto aqueles em situação de vulnerabilidade como aqueles de alto valor agregado, a gente quer cooperativa saindo de estudante da UnB, que estudantes da UnB se formem e vão construir cooperativas em vez de ficar em trabalho subordinado em empresas”.

Stakeholders	Acompanha o Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2017?	Existe relação com o Legislativo?
Fórum Nacional de Economia Solidária	Sim, alguns integrantes do Fórum do DF e representantes das Coordenação Nacional Executiva	Minimamente, representantes participam de reuniões pontuais com parlamentares e outras organizações
Cáritas Brasileira	Sim, possui uma representação altamente envolvida com o trâmite	Sim, estiveram presentes em todas as últimas reuniões no Senado e são atuantes na luta pela aprovação
Organização das Cooperativas Brasileira	Sim, possui uma forte estrutura de representação político-institucional	Sim, historicamente possui forte relação com parlamentares a a bancada ruralista
União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias	Sim, por meio da profissionalização da sua atuação de incidência e advocacy	Sim, estão altamente articulados com parlamentares, especialmente o Senador Jaques Wagner

*Quadro 2 - Acompanhamentos dos stakeholders e sua atuação no Senado Federal*

Fonte: Elaborado pela autora

Como evidenciado pelo quadro resumo, apesar das quatro organizações estarem envolvidas com o trâmite e de certa forma, atuando para a sua aprovação, nota-se diferentes graus, tanto de interesse quanto de poder. Baseando-se nisso, agora será feita essa análise utilizando como técnica, a Matriz de Poder e Interesse.

Pode-se imaginar, em um primeiro momento, que todas as entidades possuem interesse no projeto. Entretanto, defendo que a OCB não possui interesse neste projeto de lei específico, ainda mais comparado com as outras instituições. Isso fica claro quando a mesma nem o inclui no documento que trata sobre a Agenda Institucional do Cooperativismo, onde estão delimitados os projetos acompanhados e o seu posicionamento. Além do mais, a OCB não trata do tema de economia solidária como algo prioritário, sequer é citado em seus documentos institucionais analisados. Como então a OCB foi designada para ser parte integrante do SINAES mesmo já tendo sua participação prevista no CNES? Bem, apesar de não ter interesse, pelo menos evidente, ela possui muito poder. Sendo a organização, dentre as consideradas, mais antiga e dotada de recursos, sejam eles financeiros ou humanos, somada a um longo histórico

de relacionamento com as casas legislativas, contando com o apoio de parlamentares, a OCB consegue se fazer presente em vários espaços. Ao meu ver, agiram estrategicamente quando surgiu a oportunidade, no momento em que a relatoria do projeto foi designada a uma Senadora que está alinhada com os seus interesses e já acumulava anos de relacionamento. Atores com forte poder e baixo interesse são considerados como os *contest setters*, são “independentes” que podem afetar significativamente o contexto inserido apesar do baixo interesse. De acordo com a literatura, não são controláveis na execução estratégica e por isso devem ser considerados em futuros alternativos.

No quadrante oposto, ou seja, com alto interesse, mas baixo poder, está o FBE. Contrariamente a sua atuação histórica, e ao seu alto grau de interesse, talvez um dos atores com mais interesse, e que durante muitos anos foi o porta voz da economia solidária, hoje está com problemas internos que dificultam uma estratégia consolidada e bem executada de articulação com o legislativo, devido ao desafio de fluxo de informação e gerenciamento dos recursos, o FBE tem perdido espaço e força para influenciar o trâmite de forma que esteja alinhado com o seu posicionamento perante as mudanças realizadas, inclusive, nem isso está muito claro, uma vez que há anos não conseguem se reunir em sua totalidade para discutir as linhas de atuação. Como um ator *subject*, sente como submetido e afetado pelos acontecimentos, por ter muito interesse almeja influenciar, porém não possui a base de poder para tanto.

Pode-se considerar a presença de dois *players* no atual cenário, são aqueles atores com alto poder e alto interesse, a Unicopas e a Cáritas Brasileira. Primeiramente, a Unicopas têm nos últimos anos se fortalecido internamente (paralelo ao momento de fragilização do FBE) e ganhado espaço no movimento, possui hoje um papel de protagonismo no debate da economia solidária, vide a promoção do Seminário Nacional do Cooperativismo e Economia Solidária, e consegue mobilizar a base em momentos decisivos possibilitando a transversalidade de suas estratégias, possui quatro centrais mas uma linha de incidência e *advocacy* única, permitindo maior convergência de investimento de seus recursos naquilo que tem como prioridade. Ademais, por ter uma equipe focada e incumbida das atividades necessárias do dia a dia em um contexto de articulação com o legislativo, consegue negociar e influenciar o trâmite, adaptando as circunstâncias aos seus interesses. Por fim, ao compreender a importância de parcerias estratégicas, vem se relacionando com outros movimentos sociais e fortalecendo a sua rede de relacionamentos, alcançando inclusive, movimentos para além do âmbito exclusivo da



economia solidária como a agroecologia e o movimento de orgânicos, destaca-se também o acordo firmado com o FBE no seminário realizado.

Já a Cáritas, além do seu interesse evidente, tanto pela participação ativa no movimento, inclusive sendo coadjuvante na execução de políticas públicas de economia solidária, quanto pelo seu acompanhamento atento ao trâmite do projeto de lei, possui poder principalmente no que concerne ao seu tamanho e poder de alcance territorial. Representando uma das organizações com maior capilaridade no fomento da economia solidária, além disso, está vinculada a uma outra instituição relevante que é a CNBB, compactuando com a igreja católica, um ator com forças bem impulsionadas no cenário brasileiro.

Por fim, na multidão, “*crowd*”, com baixo interesse e baixo poder-se encontram outras organizações, principalmente aquelas que são menores e menos estruturadas ou representantes de movimentos que podem ter relação com a economia solidária, mas não é o seu foco.



Figura 3- Matriz de Poder e Interesse aplicado ao estudo de caso  
Fonte: Elaborado pela autora

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz da teoria de *stakeholders*, esse trabalho teve como objetivo explorar o modo como os atores-chave estavam envolvidos na aprovação do marco legal da economia solidária, o Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2017. Dessa forma, foi possível identificar quatro *stakeholders* que acompanham a proposição, a forma como cada um se articula no processo de aprovação do PL, além de compreender as linhas de atuação para tanto.

O referencial teórico utilizado foi fundamental para a devida análise do objeto de estudo, reforçando a sua aplicação prática, nesse sentido, a pesquisa agregou com o acréscimo de mais um estudo de caso onde a teoria de *stakeholders* se mostrou útil e relevante.

Em relação a metodologia e técnicas de pesquisa, tanto a pesquisa documental quanto a realização de entrevista semiestruturadas foram fundamentais para o alcance dos resultados. A primeira fornecendo base para toda a análise e a segunda ao proporcionar um olhar mais aprofundado e individualizado acerca do tema.

Dentre os resultados, é possível evidenciar que o trâmite do projeto de lei é afetado pela atuação dos *stakeholders* e que a influência pode variar de acordo com os atributos de poder e interesse das organizações, dinamizando a arena na aprovação de políticas públicas distributivas. Por último, é revelado que a capacidade de articulação e organização junto ao Poder Legislativo pode ser determinante para o protagonismo das instituições, nesse sentido, infere-se a predominância de organizações cooperativas no atual cenário, em que o contexto se mostra favorável para entidades corporativas, inclusive, no âmbito da economia solidária.

Conclui-se que o presente trabalho contribuiu no mapeamento e análise dos *stakeholders* na aprovação do marco regulatório da economia solidária no Brasil, entretanto, teve a limitação de não conseguir mensurar o grau de poder e interesse dos *stakeholders*. Portanto, existe a oportunidade para tanto em pesquisas futuras, vale salientar também a possibilidade de análise da relação e dinâmica entre os *stakeholders* mais profundamente, ou seja, não apenas a relação individualizada de cada organização com o Senado, mas também a rede de interações entre cada um dos atores.

## REFERÊNCIAS

ACKERMANN F., & EDEN, C. (2011). **Strategic management of stakeholders: theory and practice**. Long range planning, 44(3), 179-196.

ATLAS digital da economia solidária: Dados do Segundo Mapeamento Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). Brasília: SENAES, 2013. Acesso em: <http://atlas.sies.org.br/sobre.html>. 28 de novembro. 2018. Texto original.

BOVAIRD, Tony and Löffler, Elke (2003) “Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies”, **International Review of Administrative Sciences** 69(3): 313-328.

BOVAIRD, Tony. (2005). “Public governance: balancing stakeholder power in a network society”. **International Review of Administrative Sciences**, 71(2), 217-228.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Brasil sem miséria**. 1ª edição. Brasília: 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 137, Senado Federal**. 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131528>>. Acesso em: 28 de novembro de 2018. Texto original.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4685. Câmara dos Deputados**. 2012. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138>>. Acesso em: 28 de novembro de 2018. Texto original.

BRASIL. **Decreto nº 9759**. Presidência da República. 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)>. Acesso em: 26 de junho de 2019. Texto original.

BRASIL. **Lei nº 13.844**. Presidência da República. 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm)>. Acesso em: 26 de junho de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **PPA 2016-2019, Mensagem Presidencial**. Brasília: 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019**, Ano-base 2017. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/1056?show=full>>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, Ano-base 2016. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/967>>.

BRYSON, J. (1995). "Strategic planning for public and non-profit organization." (Rev. Ed.). **San Francisco: Jossey-Bass Publishers.**

BRYSON, J. M. 2003. "What to do when stakeholders matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques." **Public Management Review 6 (1):21-53.**

BRYSON, John M., Gary L. Cunningham, and Karen J. Lokkesmoe. 2002. "What to do when stakeholders matter: The case of problem formulation for the African American Men Project of Hennepin County, Minnesota." **Public Administration Review 62 (5):568-584.**

BRYSON, J. M., ACKERMANN, F., & EDEN, C. (2007). "Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations." **Public Administration Review, 67(4), 702-717**

CÁRITAS BRASILEIRA. Site Institucional Cáritas. 2019. Página Inicial. Disponível em: <<http://caritas.org.br/>>. Acesso em: 26 de junho de 2019.

CUNHA, Gabriela Calvacanti. **Conferências Nacionais de Economia Solidária: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária.** Brasília: Ipea, 2014.

DAHL, R. A. 1957. "The concept of power." **Behavioral Science, 2: 201-215.**

ETZIONI, A. 1964. **Modern organizations.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

FREEMAN, R. E. 1984. **Strategic management: A stakeholder approach.** Boston: Pitman.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Site Institucional FBE. Página Inicial. Disponível em: <<https://fbes.org.br/>>. Acesso em: 26 de junho de 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Relatório Final III Plenária Nacional de Economia Solidária. Brasília: 2008. Disponível em: <<https://fbes.org.br/acervo/>>.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Relatório Final IV Plenária Nacional de Economia Solidária. Brasília: 2008. Disponível em: <<https://fbes.org.br/acervo/>>.

GOMES, R. C., & Gomes, L. O. M. (2007). "Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between public organizations and their environment". **Revista de Administração Contemporânea, 11(Edição Especial), p. 75-95.**

HEIDRICH, Oliver, Joan Harvey, and Nicola Tollin. 2009. "Stakeholder analysis for industrial waste management systems". **Waste Management 29 (2):965-973.**

RM Limonti, UD Peres, E de Lima Caldas. "Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi". **Revista de Administração Pública 48 (2), 389-410, 2014.**

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, 2019. Estrutura organizacional. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 26 de junho de 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Painei de Planejamento Federal, 2018. Página inicial. Disponível em:

<<http://painelppa.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldoplanejamento.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd02&anonymous=true>>. Acesso em: 26 de junho de 2019.

MITCHELL, R. K., AGLE, B. R. and WOOD, D. J. "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of the Who and What Really Counts." **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p. 853–886, 1997.

MULLER, Pierre. **A Análise das Políticas Públicas** / Pierre Muller, Yves Surel; [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002. 156p.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. Site Institucional OCB, 2019. Página Inicial. Disponível: < <https://www.ocb.org.br/>>. Acesso em: 26 de junho de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. Agenda Institucional do Cooperativismo 2019. Brasília: 2019. Disponível em: <<https://www.ocb.org.br/publicacoes>>

PETERS, B. G. (1996). **The Future of Governing: Four Emerging Models**. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

PFEFFER, J. (1996). **Managing with Power**. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

SARDÁ, Maurício. **Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES): significados e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011.

SAVAGE, Grant T., Timothy W. Nix, Carlton J. Whitehead, and John D. Blair. 1991. "Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders". **Academy of Management Executive** 5 (2):61-75.

SILVA, Regilane Fernandes da Silva.; SILVA, Sandro Pereira. **Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012**. Brasília: Ipea, 2015.

SILVA, Sandro Pereira Silva. **A economia solidária no PPA 2012-2015**. Brasília: Ipea, 2017.

SILVA, Sandro Pereira.; NAGEM, Fernanda Abreu. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais: uma análise do programa economia solidária em desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011.

UNIÃO NACIONAL DAS ORGANIZAÇÕES COOPERATIVISTAS SOLIDÁRIA. Site Institucional Unicopas, 2019. Página Inicial. Disponível: < <http://unicopas.org.br/>>. Acesso em: 26 de junho de 2019.

WEBER, M., HENDERSON, A. M., & PARSONS, T. (1947). **The theory of social and economic organization**. New York, Oxford University Press.

## APÊNDICE

### Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada

- 1) O(A) senhor(a) faz parte de alguma organização voltada ao fomento da economia solidária? Qual o nome da instituição?
- 2) Esta organização tem acompanhado o trâmite do Projeto de Lei da Câmara nº 137 de 2017? Como foi a trajetória?
- 3) O(A) senhor(a) percebe a influência de organizações para o avanço do trâmite da proposição? Quais seriam elas? Existe diferença de graus de influência?
- 4) O(A) senhor(a) acredita que essas organizações e outros atores-chave estão se articulando para acompanhar o trâmite? Como?
- 5) Na sua opinião, qual seria a importância da interação das instituições para uma possível aprovação do PL?
- 6) Quais são os possíveis desdobramentos no trâmite? Existem desafios para a aprovação, quais? Como os atores-chave estão se organizando frente a isto?

## ANEXOS

### **Anexo A – Texto Inicial do Projeto de Lei da Câmara nº 137/2017**

Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

#### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Economia Solidária, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e qualifica os empreendimentos econômicos solidários, com vistas a fomentar a economia solidária e o trabalho associado e cooperativado.

Parágrafo único. As diretrizes, os princípios e os objetivos fundamentais da Política Nacional de Economia Solidária integram-se às estratégias gerais de desenvolvimento sustentável, visando à promoção de atividades econômicas autogestionárias e ao incentivo aos empreendimentos econômicos solidários e sua integração em redes de cooperação na produção, comercialização e consumo de bens e serviços.

## CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

### Seção I Da Economia Solidária

Art. 2º A economia solidária abrange as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, observados os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho e da cultura.

Art. 3º São princípios norteadores dos empreendimentos de economia solidária:

- I - administração democrática;
- II - soberania assemblear;
- III - garantia da adesão livre e voluntária;
- IV - estabelecimento de condições de trabalho decente;
- V - desenvolvimento das atividades de forma ambientalmente sustentável;
- VI - desenvolvimento das atividades em cooperação entre empreendimentos e redes da mesma natureza;
- VII - busca da inserção comunitária, com a adoção de práticas democráticas e de cidadania;
- VIII - prática de preços justos, de acordo com os princípios do comércio justo e solidário;



IX - respeito às diferenças e à dignidade da pessoa humana, e promoção da equidade, direitos e garantias fundamentais;

X - exercício e demonstração da transparência na gestão dos recursos e na justa distribuição dos resultados; e

XI - estímulo à participação efetiva dos membros no fortalecimento de seus empreendimentos.

## Seção II

### Dos Empreendimentos Econômicos Solidários

Art. 4º São beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária os empreendimentos econômicos solidários que apresentem as seguintes características:

I - ser uma organização coletiva e democrática, singular ou complexa, cujos membros sejam trabalhadores urbanos e/ou rurais;

II - exercer atividades de natureza econômica;

III - ser uma organização autogestionária, cujos membros exerçam coletivamente a gestão das atividades econômicas e a decisão sobre a partilha dos seus resultados, por meio da administração transparente e democrática, da soberania assemblear e da singularidade de voto dos sócios;

IV - ter seus membros diretamente envolvidos na consecução de seu objetivo social;

V - distribuir os resultados financeiros da atividade econômica de acordo com a deliberação de seus membros, considerada a proporcionalidade das operações e atividades econômicas realizadas individual e coletivamente;

VI - realizar pelo menos uma reunião ou assembleia trimestral para deliberação de questões relativas à organização das atividades realizadas pelo empreendimento, ressalvado o disposto nas legislações específicas;

VII - destinar o resultado operacional líquido à consecução das suas finalidades e parte dele para auxiliar outros empreendimentos equivalentes que estejam em situação precária de constituição ou consolidação e ao desenvolvimento comunitário ou à qualificação profissional e social dos seus integrantes.

§ 1º O enquadramento do empreendimento como beneficiário da Política Nacional de Economia Solidária independe da sua forma societária, observado o disposto em legislação específica.

§ 2º Não serão beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária os empreendimentos que tenham como atividade econômica a intermediação de mão de obra subordinada.

§ 3º Os empreendimentos econômicos solidários poderão registrar-se no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, independentemente de sua forma societária, ressalvada a legislação específica relativa às sociedades cooperativas.

### CAPÍTULO III DA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Art. 5º A Política Nacional de Economia Solidária constitui-se instrumento pelo qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas ao fomento da economia solidária.

Art. 6º São objetivos da Política Nacional de Economia Solidária:

I - contribuir para a concretização dos preceitos constitucionais que garantam aos cidadãos o direito a uma vida digna;

II - fortalecer e estimular a organização e a participação social e política em empreendimentos de economia solidária;

III - fortalecer e estimular o associativismo e o cooperativismo que se caracterizem como empreendimento da economia solidária;

IV - reconhecer e fomentar as diferentes formas organizativas de empreendimentos qualificados nos termos desta Lei como de economia solidária;

V - contribuir para a geração de riqueza, a melhoria da qualidade de vida e a promoção da justiça social;

VI - contribuir para a equidade, a garantia da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, de modo a propiciar condições concretas de participação social;

VII - promover o acesso da economia solidária aos fundos públicos, aos instrumentos de fomento, aos meios de produção, aos mercados e ao conhecimento e às tecnologias sociais necessárias ao seu desenvolvimento;

VIII - promover a integração, a interação e a intersectorialidade das políticas públicas que possam fomentar a economia solidária;

IX - apoiar ações que aproximem consumidores e produtores, de modo a impulsionar práticas relacionadas ao consumo consciente e ao comércio justo e solidário;

X - contribuir para a redução das desigualdades regionais por meio de políticas de desenvolvimento territorial sustentável;

XI - promover práticas produtivas ambientalmente sustentáveis;

XII - contribuir para a promoção do trabalho decente perante os empreendimentos econômicos solidários; e

XIII - fomentar a articulação em redes dos empreendimentos de economia solidária.

Art. 7º A Política Nacional de Economia Solidária organiza-se nos seguintes eixos de ações:

I - educação, formação, assistência técnica e qualificação social e profissional no meio rural e urbano;

II - acesso a serviços de finanças e de crédito;

III - fomento à comercialização, ao comércio justo e solidário e ao consumo responsável;

IV - fomento aos empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação;

V - fomento à recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão; e

VI - apoio à pesquisa e ao desenvolvimento e apropriação adequada de tecnologias.

§ 1º Os eixos dispostos no *caput* deste artigo devem ser desenvolvidos de acordo com a realidade, os princípios e os valores da economia solidária, definidos no Capítulo II desta Lei.

§ 2º Quando necessário, as ações devem contemplar o fomento e a implementação de equipamentos públicos correspondente.

§ 3º Entende-se por comércio justo e solidário a prática comercial diferenciada pautada nos valores de justiça social e solidariedade realizada pelos empreendimentos econômicos solidários, e por preço justo a definição de valor do produto ou serviço, construída a partir do diálogo, da transparência e da efetiva participação de todos os agentes envolvidos na sua composição que resulte em distribuição equânime do ganho na cadeia produtiva.

§ 4º A Política Nacional de Economia Solidária poderá também atender aos beneficiários de programas sociais desenvolvidos por órgãos governamentais, com prioridade para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, desde que desejem se organizar em empreendimentos econômicos solidários.

Art. 8º O órgão competente da União instituirá Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários, com a finalidade de dar reconhecimento público aos empreendimentos econômicos solidários para o acesso às políticas públicas nacionais de economia solidária e demais políticas, programas públicos de financiamento, compras governamentais, comercialização de produtos e serviços e demais ações e políticas públicas a elas dirigidas.

Parágrafo único. Os grupos informais qualificados como de economia solidária nos termos desta Lei e cadastrados no Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários serão incentivados a buscar gradativamente a sua regularização jurídica para se inserirem plenamente no regime legal associativo e nas determinações desta Lei.

Art. 9º As ações de educação, formação, assistência técnica e qualificação previstas na Política Nacional de Economia Solidária poderão incluir a elevação de escolaridade, a formação para a cidadania e para a prática da autogestão e a qualificação técnica e tecnológica para formação de empreendimentos econômicos solidários.

§ 1º As ações educativas e de qualificação em economia solidária que visem à formação sistemática de trabalhadores dos empreendimentos econômicos solidários, bem como de formadores e gestores que atuam na economia solidária, serão implementadas, prioritariamente, por instituições de ensino superior e por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, de forma descentralizada, mediante acordos, convênios e parcerias com os governos estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 2º A Política Nacional de Economia Solidária será implementada, preferencialmente, por meio de núcleos e redes, de caráter local, regional e nacional, de assistência técnica, gerencial, de assessoria e acompanhamento aos empreendimentos econômicos solidários, com utilização de metodologias adequadas a essa realidade e valorização das pedagogias populares e participativas e dos conteúdos apropriados à organização na perspectiva da autogestão, tendo como princípio a autonomia a partir dos princípios e metodologia da educação popular.

§ 3º O poder público desenvolverá ações que propiciem apoio à pesquisa e ao desenvolvimento e transferência de tecnologias apropriadas aos empreendimentos econômicos solidários.

Art. 10. O poder público, na implementação da Política Nacional de Economia Solidária, promoverá o acesso dos empreendimentos de economia solidária aos serviços de crédito para capital de giro, custeio e aquisição de bens móveis e imóveis destinados à consecução das atividades econômicas fomentadas, conforme condições a serem estabelecidas em regulamento.

§ 1º Para as operações de crédito destinadas a empreendimentos econômicos solidários, as garantias reais poderão ser substituídas por garantias alternativas, observadas as condições estabelecidas por regulamento e pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 2º As operações de crédito a que se refere o § 1º deste artigo serão realizadas por meio de bancos públicos, ou por instituições de finanças solidárias, tais como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) de microcrédito, bancos comunitários e fundos rotativos.

Art. 11. Fica a União autorizada a conceder subvenção aos agentes financeiros de que trata o § 2º do art. 10 desta Lei, sob a forma de equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento aos empreendimentos econômicos solidários cadastrados no Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol).

Art. 12. As ações de fomento ao comércio justo e solidário e ao consumo responsável devem contemplar a criação de espaços de comercialização solidários, o apoio à constituição de redes cooperativas e de cadeias solidárias de produção, de comercialização, de logística e de consumo solidários, o assessoramento técnico contínuo e sistemático à

comercialização e a promoção do consumo responsável, na forma do regulamento.

Art. 13. Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer condições, parâmetros e critérios diferenciados para acesso dos empreendimentos econômicos solidários às compras governamentais, como elemento propulsor do desenvolvimento sustentável.

Parágrafo único. O tratamento diferenciado e simplificado nas licitações públicas previsto no *caput* deste artigo aplica-se aos empreendimentos econômicos solidários que possuam forma societária compatível com o desenvolvimento de atividades econômicas e que tenham auferido, no ano-calendário anterior, ingressos até o limite definido no inciso II do *caput* do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

#### CAPÍTULO IV DO SISTEMA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Art. 14. Fica instituído o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes) com a finalidade de promover a consecução da Política Nacional de Economia Solidária e a garantia do direito ao trabalho associado.

Art. 15. O Sinaes tem por objetivos:

I - formular e implementar a Política Nacional de Economia Solidária, conforme definido nesta Lei;

II - estimular a integração dos esforços entre os entes federativos e entre governo e sociedade civil; e

III - promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Política Nacional de Economia Solidária.



Art. 16. O Sinaes reger-se-á pelos seguintes princípios:

I - estímulo à economia solidária como estratégia de desenvolvimento sustentável;

II - universalidade e equidade no acesso às políticas públicas de economia solidária, sem qualquer espécie de discriminação;

III - preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

IV - participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de economia solidária em todas as esferas de governo; e

V - transparência na execução dos programas e ações e na aplicação dos recursos destinados ao Sinaes.

Art. 17. O Sinaes tem como base as seguintes diretrizes:

I - promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais;

II - descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III - articulação entre os diversos sistemas de informações existentes no âmbito federal, incluído o Sistema de Informações em Economia Solidária, a fim de subsidiar o ciclo de gestão das políticas voltadas à economia solidária nas diferentes esferas de governo;

IV - articulação entre orçamento e gestão; e

V - cooperação entre o setor público e as organizações da sociedade civil no desenvolvimento de atividades comuns de promoção da economia solidária.

Art. 18. Integram o Sinaes:

I - a Conferência Nacional de Economia Solidária, instância responsável pela:

a) indicação das diretrizes e prioridades da Política Nacional de Economia Solidária ao Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES);

b) avaliação da Política Nacional de Economia Solidária e de seus instrumentos; e

c) avaliação do Sinaes;

II - o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), órgão de articulação e coordenação das políticas e ações desenvolvidas pelo Sinaes, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Economia Solidária, com periodicidade não superior a quatro anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) elaborar e propor ao Poder Executivo federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Economia Solidária, a Política Nacional de Economia Solidária e o Plano Nacional de Economia Solidária, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política Nacional de Economia Solidária e ao Plano Nacional de Economia Solidária;

d) definir, em regimento, os critérios e procedimentos de adesão ao Sinaes;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos colegiados congêneres de economia solidária nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o Sinaes;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de economia solidária; e

g) elaborar e propor ao Poder Executivo termos de referência dos programas e ações prioritárias à execução da Política Nacional de Economia Solidária;

III - os órgãos da Administração Pública federal responsáveis por desenvolver políticas, programas e ações voltados, total ou parcialmente, à economia solidária;

IV - os órgãos da Administração Pública de economia solidária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V - as organizações da sociedade civil e empreendimentos econômicos solidários que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, os princípios e as diretrizes do Sinaes.

Art. 19. A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CNES, é considerada serviço de natureza relevante e não será remunerada.

Art. 20. Fica o Ministério do Trabalho, por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária, responsável pela implementação da Política Nacional de Economia Solidária.

Art. 21. A Conferência Nacional de Economia Solidária será precedida de conferências estaduais, distrital, territoriais ou municipais, que deverão ser convocadas

organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, e, na falta destes, por órgão descentralizado do governo federal na região, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

Art. 22. Fica a União autorizada a criar o Fundo Nacional de Economia Solidária (FNAES), de natureza contábil, conforme regulamentação própria, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Economia Solidária, destinados a implementar a Política Nacional de Economia Solidária prevista nesta Lei.

#### CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Os empreendimentos econômicos solidários formalizados juridicamente serão classificados como sociedades de fins econômicos sem finalidade lucrativa.

Art. 24. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS,            de novembro de 2017.

RODRIGO MAIA  
Presidente